

Die Integration von Gender in Strategien der Armutsbekämpfung: von der Absichtserklärung zur entwicklungspolitischen Praxis?

Rodenberg, Birte

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rodenberg, B. (2002). *Die Integration von Gender in Strategien der Armutsbekämpfung: von der Absichtserklärung zur entwicklungspolitischen Praxis?* (Analysen und Stellungnahmen, 2/2002). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-194359>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Integration von Gender in Strategien der Armutsbekämpfung: Von der Absichtserklärung zur entwicklungspolitischen Praxis?

Weltweit leben 1,3 Mrd. Menschen in extremer Armut. Die Mehrheit von ihnen sind Frauen. In der internationalen Gemeinschaft hat sich deshalb in den vergangenen Jahren die Erkenntnis durchgesetzt, dass die politische, ökonomische und kulturelle Diskriminierung von Frauen ein zentrales Hemmnis sozialer Entwicklung darstellt. Neue Politikleitlinien der bi- und multilateralen Geber bekräftigen, dass Armutsbekämpfungsprogramme nur erfolgreich sein können, wenn sie die gesellschaftliche Ungleichheit zwischen Männern und Frauen berücksichtigen. Es gilt daher, den Zugang von Frauen zu Ressourcen und Rechten zu gewährleisten sowie Maßnahmen zur Überwindung von struktureller Benachteiligung zu ergreifen.

Der vorliegende Beitrag prüft, inwieweit die im Rahmen der erweiterten Schuldeninitiative entstehenden nationalen Strategien zur Armutsbekämpfung (Poverty Reduction Strategy Papers, PRSP) diesem politischen Anspruch gerecht werden und eine Geschlechterperspektive integrieren.

- Die Beteiligung armer, politisch unterrepräsentierter Gruppen am PRSP-Prozess soll die Berücksichtigung ihrer Interessen in den Programmen zur Armutsbekämpfung sicherstellen. Dabei werden auch Frauenorganisationen an den Prozessen beteiligt. Ein systematischer Einbezug frauenpolitischer Positionen findet jedoch meist nicht statt.
- Die Entwicklung langfristiger Strategien zur Verminderung von weiblicher Armut wird wesentlich behindert durch den Mangel an geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselten Daten und deren Analyse. Armutsprofile und Indikatoren beschränken sich im Allgemeinen auf die Zugangsrate von Mädchen und Frauen zu Grundbildung.
- Es ist bisher nicht gelungen, eine Geschlechterperspektive in den makroökonomischen Rahmen der Armutsstrategie zu integrieren. Die sozialen Auswirkungen der konventionellen Stabilisierungs- und Privatisierungsmaßnahmen auf Frauen bleiben im PRSP-Prozess unberücksichtigt. Maßnahmen zur Förderung ihrer wirtschaftlichen Situation beschränken sich weitgehend auf die Vergabe von Kleinkrediten.
- Die bilateralen Geber sollten sich insbesondere im Umsetzungsprozess von PRSP stärker in der Integration von Querschnittsthemen wie der Förderung der Geschlechtergerechtigkeit engagieren. Der Politikdialog mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren sollte genutzt werden, um die Geschlechterfrage mit Makroökonomie, Demokratieförderung (Partizipation) und Kohärenz von Sektorpolitiken zu verknüpfen.

Globale Trends von Armut und Ungleichheit

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist die globale Armutssituation von gegenläufigen Trends bestimmt. Einerseits verbessert sich die soziale Situation der absolut Armen langfristig. Andererseits klappt die Einkommensschere zwischen den armen und reichen Ländern weiter auseinander. Auch innerhalb der Gesellschaften vergrößert sich das Armutsgefälle. Diese innergesellschaftliche Differenzierung trifft Frauen in besonderem Maße: Sie stellen den Großteil der 1,3 Mrd. Menschen in absoluter Armut. Auf dem Land ist ihr Anteil mittlerweile auf über 50 % angestiegen.

Im Zuge der Globalisierung hat sich zwar die Situation von Frauen und Mädchen in einigen Bereichen verbessert; z.B. beträgt die Einschulungsrate von Mädchen – bedingt durch den Anstieg in Südostasien – im weltweiten Durchschnitt nunmehr 94 %. Neue Chancen haben sich für sie auch durch die Zunahme weiblicher Erwerbsarbeit ergeben. Allerdings führt der höhere Frauenanteil an bezahlter Arbeit von nunmehr ca. 30 % nicht automatisch zu einer Verbesserung ihres ökonomischen Status, denn ihr Verdienst beträgt weiterhin nur 75 % des männlichen Lohnes. Unverändert geblieben ist vor allem die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die Frauen weiterhin den größten Anteil der unbezahlten Reproduktionsarbeit für die Überlebenssicherung der Familien zuschreibt.

Armutsdefinition und Geschlechterverhältnis: Entwicklungspolitische Ansätze

Armut ist nicht geschlechtsneutral. Doch ökonomische Ungleichheit und ein Anstieg absoluter Armut bei Frauen in Entwicklungs- und Transformationsländern sind nicht allein Fragen der schlechteren Einkommensverhältnisse. Sie sind auch bedingt durch den mangelnden Zugang zu Ressourcen, fehlende politische Rechte und soziale Handlungsspielräume sowie eine größere Verwundbarkeit gegenüber Risiken und Krisen. Der Anteil gewählter Repräsentantinnen in Parlamenten betrug auch im Jahre 2001 weltweit lediglich 12,7 %. Auch hinter dem überproportionalen Anstieg der HIV-Infektionen bei Frauen – 55 % aller infizierten Erwachsenen in Subsahara-Afrika sind weiblich – verbergen sich eingeschränkte Selbstbestimmungsrechte. Hinzu kommt eine doppelte Belastung durch die Verantwortung für die unbezahlte Pflege der Kranken einerseits und die Kompensation des Einkommensausfalls andererseits.

Das Fehlen von Macht und Einflussmöglichkeiten auf gesellschaftliche Entscheidungsprozesse ist elementarer Bestandteil einer von UNDP geprägten, erweiterten Armutsdefinition, die über die statistisch erfasste Armutsgrenze von weniger als einem Dollar Verdienst pro Tag (Einkommensarmut) hinausgeht. Diese liegt internationalen Konzepten und Vereinbarungen, wie den OECD/DAC-Leitlinien zur Armutsreduzierung und dem Abschlussdokument der UN-Konferenz Kopenhagen+5 zugrunde. Sie ermöglicht es, umfassendere Ansätze zur

Überwindung der bestehenden sozio-ökonomischen Kluft zwischen den Geschlechtern (*gender gap*) zu entwickeln, als es die früheren Entwicklungsprogramme zur Frauenförderung und "Integration von Frauen in die Entwicklung" (*Women in Development, WID*) vermochten.

Denn bereits in den 1970er und 80er Jahren galten Frauen in einkommensschwachen Haushalten aufgrund ihrer Verantwortung für Grundbedürfnisbefriedigung und Überlebenssicherung als wichtigste Zielgruppe von Armutsbekämpfungsstrategien. Mit dem Ziel, ihre marktwirtschaftliche Produktivität durch einkommenschaffende Projekte und Kleinkredite zu erhöhen, wurden auch Hoffnungen auf eine frauenfördernde Wirkung verbunden. Tatsächlich jedoch bewirkten die Frauenförderprogramme nur minimale finanzielle Zugewinne und keinesfalls ein Mehr an politischen Rechten.

Diesem Effizienz-Ansatz steht der heute weit verbreitete *Gender-Ansatz* gegenüber, der die Gleichberechtigung der Geschlechter und die Beseitigung sozialer Ungleichheit als *eigenständiges Entwicklungsziel* in den Vordergrund stellt (s. Kasten). Sollen Armutsbekämpfungsstrategien nachhaltig wirken, müssen die qualitativen Unterschiede in der Betroffenheits- und Interessenslage von Männern und Frauen berücksichtigt und in alle Programmbereiche integriert werden (*Gender Mainstreaming*).

Aktuellen Politik- und Strategiepapieren der Gebergemeinschaft zur Armutsbekämpfung liegt heutzutage ein Konglomerat dieser verschiedenen frauenpolitischen Entwicklungsansätze zugrunde:

- Ökonomisch orientierte Maßnahmen der Frauenförderung (verbesserter Zugang zu Krediten und Ressourcen, Land, Wasser, Bildung) werden kombiniert mit Programmen zur Stärkung der Fähigkeiten und der Wahrnehmung von Rechten (*empowerment*).
- In unterschiedlichem Ausmaß wird auf Elemente eines Rechtsansatzes (*rights based approach*) Bezug genommen (Recht auf Gewaltfreiheit und Würde; Verteilungsfragen; Gleichheit als Ziel an sich).
- Verbunden und vermittelt werden diese Politikelemente durch eine unterschiedliche Ansprüche und Normen integrierende *Win-Win-Strategie*, die allen am Entwicklungsprozess beteiligten Akteurinnen und Akteuren die Vorteile des *Gender Mainstreaming* verdeutlicht. So ergab eine umfangreiche Untersuchung der Weltbank, dass die Regierungsführung dort "sauberer" und die staatliche Korruption niedriger ist, wo Frauen mehr Entscheidungspositionen in Politik und Öffentlichkeit besetzen. Eindeutig formuliert die Weltbank, dass die Förderung der Gleichberechtigung zwar relevant für die ökonomische Entwicklung, nicht aber eigentliches Ziel ihrer Anstrengungen ist.

Ein *Win-Win*-Szenario mit einer hohen Wechselwirkung zwischen größerer Geschlechtergerechtigkeit, wirtschaftlichem Wachstum und effektiver Armutsreduzierung, signalisiert zwar hinsichtlich der *Gender*-Politik keinen Paradigmenwechsel in der Entwicklungszusammenarbeit. Wohl aber bietet es einen sinnvollen Rahmen für die Zusammenführung von bisher im Allgemeinen getrennt geführten Debatten um wirtschaftliche Entwicklung und soziale Ungleichheit. An diesen Anspruch knüpfen nationale Strategien der Armutsbekämpfung (PRSP) an.

Die Kernprinzipien von PRSP

Für die Bewilligung des Schuldenerlasses müssen die von Entwicklungsländern erstellten Armutsbekämpfungsstrategien (*Poverty Reduction Strategy Papers*; s. Kasten) im Ergebnis folgende Kernelemente enthalten:

- eine umfassende Armutsanalyse, die sowohl absolute Zahlen wie innergesellschaftliche Differenzierungen berücksichtigt;

- eine klare Prioritätenliste geplanter wirtschaftlicher Strukturreformen und Sozialprogramme;
- adäquate Zielvorgaben und Indikatoren für den Umsetzungs- und Überprüfungsprozess;
- eine Beschreibung des partizipativen Prozesses, der zur Erstellung des PRSP geführt hat.

In einem eigenen Kapitel des Handbuchs zu PRSP weist die Weltbank sowohl auf die Notwendigkeit als auch auf Ansatzpunkte zur Integration von *Gender* in die Prozesse hin. Aus ihrem Haus stammt auch die bislang einzige vergleichende Auswertung mehrerer PRSP. Im Ergebnis überwiegen die Defizite, denn *Gender*-Aspekte werden hauptsächlich in den klassischen Sektoren Bildung und

Der Gender-Ansatz in der Entwicklungspolitik

Der englische Begriff "*Gender*" unterscheidet das soziale Geschlecht vom biologischen und meint die gesellschaftlich und kulturell erlernten Geschlechterrollen. Diese sind kontextabhängig und veränderbar.

Zu Beginn der 1990er Jahre entwickelte sich der *Gender-Ansatz* (*Gender and Development, GAD*). Ausgehend von der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern, rückt das Geschlechterverhältnis in den Vordergrund der Analyse politischer wie rechtlicher Rahmenbedingungen. Wichtigstes Instrument ist die *Gender*-Analyse, aus der geschlechtsspezifische Interessen und Prioritäten für Entwicklungsvorhaben abgeleitet werden. Unterschieden werden praktische Bedürfnisse (*practical needs*) von strategischen Interessen (*strategic interests*). Erstere zielen auf die Sicherung des Überlebens ab (Zugang zu Wasser, Saatgut), während Letztere formuliert werden müssen, um strukturelle Verbesserungen durchzusetzen (Mitspracherechte).

Zentrale Strategie für die umfassende und gleichberechtigte Beteiligung beider Geschlechter am Entwicklungsprozess ist das *Gender Mainstreaming*, die Integration einer geschlechterdifferenzierenden Sichtweise auf allen Ebenen der Gesellschaft und in jede Phase aller Maßnahmen.

Das BMZ hat – wie andere bilaterale Geber auch – den *Gender-Ansatz* als Querschnittsaufgabe seit 1997 verankert. Doch existiert weiterhin eine Kluft zwischen der progressiven politischen Rhetorik und der konsequenten Umsetzung in den Institutionen. So verschwindet die Analyse des gesellschaftlichen Machtverhältnisses der Geschlechter in Länder- wie Sektorpapieren meist hinter einer scheinbaren "Geschlechtsneutralität" des Anliegens (Straßenbau, Wirtschaftsförderung) oder hinter einem Zielgruppenansatz, der vorrangig Frauen in ihren stereotypen Geschlechterrollen anspricht (reproduktive Gesundheit).

Gesundheit erwähnt, während ihnen in zentralen Bereichen wie Landwirtschaft, Umwelt, Transport und urbane Entwicklung keine Relevanz beigemessen wurde.

Stärken und Schwächen des Prozesses

Im Hinblick auf die Integration des Querschnittsthemas *Gender* variieren vorliegende PRSP in der Qualität ihrer Inhalte sehr. Dabei ist es nicht unbedingt ausschlaggebend, ob es sich um vorläufige, so genannte *Interim PRSP* oder endgültige, *Full PRSP*, handelt. Entscheidend sind vielmehr drei prozessorientierte Aspekte:

- Politische Rahmenbedingungen: Die Institutionalisierung von Frauenpolitik seit den 1970er Jahren hat in den meisten Entwicklungsländern zur Gründung staatlicher Stellen für Frauen- und *Gender*-Fragen geführt. Von der Ausrichtung ihrer Politik (Frauenförderung oder *Gender-Ansatz*) hängt die Unterstützung eines geschlechtersensiblen PRSP ab. Das Ministerium für *Gender*-Politik in Ruanda z.B., erzielte *Mainstreaming*-Erfolge, indem es Workshops zum

Thema für andere beteiligte Akteure anbot und einen übergreifenden Arbeitsstab "Gender im PRSP" gründete. Ein solches förderliches Umfeld (*enabling environment*) ermöglicht eine bessere Abstimmung sowie Synergieeffekte mit Gender-Ansätzen in anderen Sektoren, wie Gesundheit, Arbeit, Infrastruktur.

Nationale Armutsbekämpfungsstrategien (PRSP)

Eine zentrale Voraussetzung für die im Rahmen der Entschuldungsinitiative "HIPC II" (*Heavily Indebted Poor Countries*) beschlossenen Schuldenerlasse ist die Entwicklung einer länderspezifischen Armutsstrategie (*Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP*). Sie soll makroökonomische Strukturreformen (Finanzpolitik und Beschäftigungsförderung) mit sozialpolitischen Maßnahmen der Armutsbekämpfung (Grundbildung) zu einer als politischer Prozess angelegten Strategieentwicklung (Analyse der Armutssituation, Umsetzung, Überprüfung, Neuformulierung der Strategie) verbinden. Die Charakteristika von PRSP sind a) Eigenverantwortung der Regierungen (*ownership*), b) Partizipation der Zivilgesellschaft und c) Berücksichtigung von Querschnittsthemen wie die Gleichberechtigung der Geschlechter. Sie führen zu hohen Erwartungen sowohl an ihren demokratiefördernden Entstehungsprozess (*good governance*) als auch an die Inhalte des neuen Planungs- und Steuerungsinstrumentes zur Armutsreduzierung. Ob mit PRSP der von bi- und multilateralen Gebern postulierte Paradigmenwechsel von wachstumsorientierten Strukturanpassungsprogrammen zu einer sozial gerechten und selbst bestimmten Entwicklungspolitik vollzogen wird, hängt jedoch wesentlich davon ab, ob der Prozess der Umsetzung die Schwächen der ersten Phase überwinden kann: So sollten die Parlamente der HIPC-Länder stärker in die armutsreduzierende Politik einbezogen sowie Mitsprachemöglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Akteure im Überprüfungsverfahren (*Monitoring*) verankert werden. Von größter Bedeutung ist es aber, das allenthalben geforderte "breitenwirksame, armenorientierte Wachstum" (*pro-poor-growth*) zu konkretisieren, um eine kohärente, integrative makroökonomische Strategie der Armutsbekämpfung zu entwickeln, die mehr ist als eine Fortsetzung der "Strukturanpassung mit menschlichem Gesicht". Hier bleibt die weitere Entwicklung abzuwarten.

- Zeitdruck und Intransparenz im Beteiligungsverfahren belasten den politischen Dialog zwischen NRO und Regierung. Politische Spannungen ließen sich durch eine bessere Vorbereitung der NRO vermeiden. Repräsentantinnen ghanaischer Frauenorganisationen z.B. kritisieren eine mangelnde Informationspolitik über das Aushandlungsverfahren ebenso wie den fehlenden Zugang zu wirtschaftspolitischen Themen in den eigenen Reihen. In vielen PRSP-Prozessen werden deshalb Fortbildung und ökonomische Alphabetisierung gefordert, um Partizipation und Eigenverantwortung zu fördern.
- Formen der partizipativen Aushandlung bleiben in der PRSP-Erstellung weitgehend auf Diskussions- und Konsultationsverfahren beschränkt. Dabei sind die federführenden Institutionen meist um eine Beteiligung von Frauen-NRO bemüht. Bei den Abstimmungstreffen (*harmonization workshops*) sind überwiegend Lobby-Organisationen vertreten, deren Fokus auf *strategischen Gender-Interessen* liegt (Rechtsreformen, Prävention von häuslicher Gewalt). Im weiteren Verlauf zeigen viele PRSP-Entwürfe, dass diese Positionen der Frauenorganisationen aufgegriffen werden, ohne dass Fragen des gesicherten

Zugangs zu Grunddiensten vernachlässigt würden. Gleichwohl sind Verfahren der Nachbesserung problematisch, denn sie bewegen sich auf einem schmalen Grat zwischen Korrektur und Kosmetik. *Gender Mainstreaming* setzt jedoch eine umfassende Planung und Analyse der sozialen und ökonomischen Geschlechterverhältnisse voraus. Hier weist vor allem das Grundgerüst der PRSP Schwachstellen auf.

Armutsanalysen als Grundlagen geschlechtssensibler PRSP

Eines der größten Hindernisse für die Weiterentwicklung von Strategien zur Armutsreduzierung auf nationaler Ebene ist der eklatante Mangel an geschlechtsspezifisch aufgeschlüsselten Daten. Die Erhebung und Auswertung quantitativer wie qualitativer Daten sind aber unabdingbar, sollen nach Geschlecht differenzierte Armutsdiagnosen entwickelt werden. Doch die den Strategiepapieren vorangestellten Armutsprofile dienen einer *Gender-Analyse* nur geringfügig.

- Quantitative Armutsanalysen basieren nach wie vor auf der Einheit des Haushalts, ohne haushaltsinterne Einkommensunterschiede zu dokumentieren. Sinnvoll wäre es, diese u.a. durch Zeitnutzungsstudien zu ergänzen, die eine ungleiche Verteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit aufzeigen. In einigen Ländern wurden in lokal durchgeführten, qualitativen Analysen (*Participatory Poverty Assessments*) nach Geschlecht getrennte Gruppen befragt; doch wurden die Ergebnisse in vorliegenden PRSP nicht aufgegriffen.
- Auch die Indikatoren für Armutsdiagnose und Wirkungsmonitoring sind im Allgemeinen ungenügend differenziert. Die von UNDP entwickelten Indizes *Gender Empowerment Measure* (GEM) und *Gender Development Index* (GDI) spielen keine Rolle in PRSP. Die Reduzierung von geschlechtssensiblen Indikatoren auf a) den Zugang zu Grundbildung und b) zur Gesundheitsversorgung ist allerdings durch die internationalen Entwicklungsziele angelegt: Gleichheit der Geschlechter beim Zugang zu Grund- und Weiterbildung bis 2005 gilt als *das* Merkmal von Geschlechtergleichheit. Zielmarkierungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und rechtlichen Situation von Frauen werden hier nicht identifiziert.

Kernfrage Makroökonomie: Ansätze zur Integration von Sozialpolitik und Geschlechtergerechtigkeit

Die Geschlechterfrage hat Eingang in den PRSP-Prozess gefunden. Sowohl den geschlechtsspezifisch unterschiedlichen praktischen Bedürfnissen als auch strategischen Interessen wird durch zahlreiche Hinweise und Maßnahmenbündel Rechnung getragen. Doch werden kaum übersektorale Strategien formuliert, die über die bekannten Initiativen der klassischen Frauenförderung in der Armutsbekämpfung hinausweisen: Kleinkreditvergabe, Bildungs- und Trainingsmaßnahmen, verbesserter Zugang zu Grunddiensten und lokalen Technologien sind notwendig, aber nicht ausreichend, wenn es um die Entwicklung eines sozial und ökonomisch integrativen, makropolitischen Ansatzes geht. Hier stellt sich die größte Herausforderung für eine geschlechtsspezifische Analyse von PRSP, denn deren wichtigstes Kapitel – der wirtschaftspolitische Rahmen nationaler Armutsreduzierung – wird ausschließlich geschlechtsneutral dargestellt. Demgegenüber zeigen *gendersensible* Analysen zur Makroökonomie, dass sowohl die nationale Wirtschafts- und Finanzpolitik als auch die von der Weltbank geforderte Handelsliberalisierung besondere Auswirkungen auf arme Frauen haben, die überwiegend niedrig entlohnten Tätigkeiten im Kleinhandel und informellen Sektor nachgehen oder in der kleinbäuerlichen Nahrungsmittelerzeugung beschäftigt sind.

Ausgabenpolitik: Im Rahmenkonzept von PRSP steht neben der Förderung von Wirtschaftswachstum eine Politik der Stabilisierung durch Reduktion öffentlicher Ausgaben im Vordergrund. Die Sparmaßnahmen gehen meist mit der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen (Wasser, Strom) einher. Die Zunahme unbezahlter Arbeit und die Einführung von Nutzungsgebühren belasten insbesondere Frauen. Obwohl die Auswirkungen dieser Politik bereits als Folgen der Strukturanpassungsprogramme der 1980er Jahre analysiert wurden und hinreichend bekannt sind, werden sie in den PRSP-Prozessen nicht genügend berücksichtigt.

Einnahmenpolitik: Die von der Weltbank geforderte Mobilisierung einheimischer Ressourcen durch PRSP hat in einigen verschuldeten Ländern zur Erhöhung der Mehrwertsteuer geführt. Dies steht im Gegensatz zu einer armenorientierten und sozial gerechten Fiskalpolitik, die z. B. durch Steuer- und Lizenzbefreiungen im informellen Sektor gezielt arme Frauen berücksichtigen und fördern könnte.

Vorliegende Kommentierungen einzelner PRSP aus Geschlechterperspektive zeigen, dass deren makroökonomischen Konzepte bislang nur wenige Neuerungen einer nachhaltigen, *gender*- und armenorientierten Entschuldungspolitik enthalten. Neu ist indes der von den Gebern formulierte hohe Anspruch, mit PRSP eine ganzheitliche, auch geschlechtergerechte Entwicklungspolitik zu unterstützen. Dies setzt jedoch voraus, dass die Lebensrealitäten armer Frauen, ebenso wie geschlechtsspezifische Rollen und Interessen berücksichtigt werden. Nur wenn alle Formen der Geschlechterungleichheit einbezogen werden, kann die konventionelle Trennung zwischen wachstumsorientierter Makroökonomie und sozialer Reproduktion überwunden werden.

Auch aus der *Gender*-Perspektive liegt das innovative Potenzial des PRSP-Ansatzes im politischen Prozess seiner Entstehung. Hier gilt es, nicht nur Beteiligungsformen, sondern breite, entscheidungsrelevante *Mitbestimmungsmöglichkeiten* für Frauenorganisationen in allen Themenbereichen eines PRSP zu verankern, soll die Kluft zwischen frauenfreundlichen Absichtserklärungen und einer geschlechtergerechten Praxis der Entwicklungspolitik geschlossen werden.

Was können die bilateralen Geber leisten? Empfehlungen an die deutsche Politik

Die Bundesregierung hat sich im Aktionsprogramm 2015 zur Armutsbekämpfung verpflichtet und damit auch zur Förderung der Geschlechtergerechtigkeit. Von ihr kann deshalb erwartet werden, dass sie in den Umsetzungsprozessen von PRSP ihre beratende Funktion stärker als bisher für eine Förderung des Querschnittsthemas *Gender Mainstreaming* nutzt. Der *ownership* der HIPC-Länder würde dies nicht zuwiderlaufen, da a) die Förderung der Geschlechtergerechtigkeit und Gewährleistung von Frauen-Menschenrechten Bestandteil internationaler Vereinbarungen ist und dies b) von zivilgesellschaftlichen Organisationen der HIPC-Länder gefordert wird.

In der Unterstützung der PRSP-Prozesse durch bilaterale Geber wird dem *Politikdialog* mit staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren große Bedeutung beigemessen. Hier ergeben sich drei Ansatzpunkte für die deutsche Politik:

- Zur Förderung eines geschlechtersensiblen *sozialpolitischen Dialogs* sollten im Hinblick auf den makro-

ökonomischen Rahmen von PRSP sowohl die staatlichen Institutionen der Frauen- und *Gender*-Politik als auch Trägerinstitutionen einer scheinbar "geschlechtsneutralen" Finanz-, Wirtschafts- und Sektorpolitik einbezogen werden. Ziel sollte die Verankerung einer Geschlechterperspektive auf der Makroebene von Wirtschafts- und Sozialpolitik sein. Die bereits vorhandene Expertise zur Debatte um internationale Handelsabkommen und Entwicklungsfinanzierung aus Geschlechterperspektive sollte mit Nachdruck zur Kenntnis genommen werden. *Gender*-Budget-Initiativen, die Staatshaushalte aus Geschlechterperspektive kritisch überprüfen und insbesondere in afrikanischen Ländern Einflussnahme auf PRSP-Prozesse geltend machen, sollten darin unterstützt werden, neben Sozialpolitik auch so genannte harte Bereiche der Finanzpolitik mitzugestalten.

- Im politischen Dialog zur *Demokratieförderung* durch PRSP sollte eine engere Verknüpfung zu *Gender*-Fragen hergestellt werden. Ziel sollte sowohl die höhere Beteiligung von Frauen und frauenpolitischen NRO in allen Phasen und Gremien des PRSP-Prozesses als auch in Politik und Verwaltung des jeweiligen Landes sein. Im Hinblick auf eine dafür notwendige politische Bildungsarbeit kann die engere Kooperation z.B. mit den politischen Stiftungen und deren Partnerorganisationen für PRSP-Prozesse wichtige Synergieeffekte erzielen.
- Ziel einer nach innen wie nach außen kohärenten Politik sollte es sein, die Geschlechterperspektive auch im nationalen Politikdialog zur Armutsbekämpfung zu fördern. Frauenpolitische NRO sind deshalb im Rahmen der Umsetzung des Aktionsprogramms 2015 einzubeziehen. Zudem wäre es wichtig, Schwerpunktstrategiepapiere des BMZ (Länder, Sektoren) ebenso wie die Erfahrungen mit anderen, bilateral unterstützten Programmen zur Armutsbekämpfung (*Sector Wide Approaches*, *SWAs*) in Bezug auf die Integration von *Gender*-Fragen auszuwerten.

Dr. Birte Rodenberg

*Freie wissenschaftliche
Mitarbeiterin*

Weiterführende Literatur:

Elson, D. (2001): Social Policy and Macroeconomic Performance, UNRISD News Nr. 24
World Bank (2001): Engendering Development. Policy Research Report, Washington D.C.
Zuckerman, E. (2001): Engendering PRSPs and the Rwanda Case, Helsinki, WIDER